Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5191**

16. Wahlperiode 30. 04. 2007

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Patrick Döring, Horst Friedrich (Bayreuth), Jan Mücke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/4901 –

Soziale Stadt – Verstetigung der Mittel für nichtinvestive Zwecke

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit 1999 führen Bund und Länder gemeinsam das Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt" (Soziale Stadt) durch. Die Ergebnisse einer „Dritten bundesweiten Befragung in den Programmgebieten der Sozialen Stadt" durch die Bundestransferstelle Soziale Stadt wurden im Oktober 2006 veröffentlicht. Dem Programm Soziale Stadt wird insgesamt eine positive Wirkung bescheinigt. Das liegt zu einem nicht unerheblichen Teil daran, dass in knapp drei Vierteln aller Programmgebiete durchschnittlich ca. 30 Prozent der Mittel aus dem Programm Soziale Stadt für nichtinvestive Zwecke verwendet werden. Nach Auffassung von mehr als der Hälfte der Befragten wurde der Wunsch geäußert, einen noch größeren Anteil der Mittel für nichtinvestive Zwecke einsetzen zu können.

1. Auf welcher Rechtsgrundlage konnten Mittel aus dem Programm Soziale Stadt im Zeitraum 1999 bis 2006 für nichtinvestive Zwecke verwendet werden?

2. Gibt es Projekte des Programms Soziale Stadt, in denen Fördermittel nahezu ausschließlich für nichtinvestive Zwecke bereitgestellt wurden?

   Wenn ja, welchen Inhalt hatten diese (bitte einige Beispiele benennen)?

Die Fragen 1 und 2 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Maßnahmen der Städtebauförderung auf Grundlage des Baugesetzbuches (BauGB) enthalten grundsätzlich auch nichtinvestive Anteile. Die im Städtebaurecht insoweit vorgesehenen Aktivitäten, wie vorbereitende Planungen, die Erstellung von Entwicklungskonzepten, die Organisation der Bürgerbeteiligung, andere Formen der bürgerschaftlichen Mitwirkung und das Quartiersmanagement, sind unverzichtbare Bestandteile der Investitionen zur Erneuerung der städtebaulichen Fördergebiete.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 26. April 2007 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Die Bundesfinanzhilfen für die Städtebauförderung nach Artikel 104b des Grundgesetzes (bis 2006 Artikel 104a Abs. 4 GG) werden den Ländern nach einem allgemeinen Verteilungsschlüssel in einer Gesamtsumme für Maßnahmen in den städtebaulichen Fördergebieten bereitgestellt; dabei finanziert der Bund grundsätzlich ein Drittel des jährlichen Förderprogramms. Über den Mitteleinsatz im Rahmen dieser Gesamtmaßnahmen entscheiden die Länder und Gemeinden, die zwei Drittel des Förderprogramms finanzieren, in eigener Verantwortung. Mitteilungen an den Bund über Mittelbewilligungen für einzelne Projekte und deren Finanzierung, etwa auch die Finanzierungsbeiträge anderer Beteiligter, erfolgen nicht.

3. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass bei der Verwendung von Mitteln aus dem Programm Soziale Stadt auch bei Einsatz nichtinvestiver Mittel ein baurechtlicher Bezug gegeben sein muss?

Ja. Das Städtebaurecht (§ 164b Abs. 2 Nr. 3 BauGB) verlangt ausdrücklich, dass Schwerpunkt für den Einsatz der Bundesfinanzhilfen „städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände“ sind. Dementsprechend ist in § 171e BauGB vorgesehen, dass die Gemeinde das jeweilige Gebiet, in dem ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht, durch Beschluss festlegt. Grundlage für einen solchen Beschluss soll ein von der Gemeinde unter Beteiligung der Betroffenen und der öffentlichen Aufgabenträger aufzustellendes, integriertes Entwicklungskonzept sein. Insoweit muss für alle Bestandteile und Einzelprojekte der geförderten Maßnahmen ein städtebaurechtlicher Bezug gegeben sein.

4. Wie wurde die Bewilligung des Einsatzes nichtinvestiver Mittel aus dem Programm Soziale Stadt in Fällen begründet, in denen kein baurechtlicher Bezug bestand?

Die Mittelbewilligung für einzelne Projekte erfolgt, wie in der Antwort zu den Fragen 1 und 2 dargestellt, nicht durch den Bund, sondern eigenverantwortlich durch die Länder und Gemeinden. Fälle, in denen die in der Antwort zu Frage 3 dargestellten städtebaurechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllt waren, sind der Bundesregierung nicht bekannt.

5. Welche weiteren Bundesressorts neben dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend begleiten das Programm Soziale Stadt mit Fördermitteln für nichtinvestive Zwecke?

6. Um welche Förderprogramme handelt es sich konkret in den einzelnen Bundesministerien?

Die Fragen 5 und 6 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Partnerprogramme im engeren Sinn, die sich explizit auf die Gebietskulisse der Fördergebiete des Programms Soziale Stadt beziehen, sind das (abgeschlossene) Programm „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten (E&C)“ und das Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke (LOS)“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Auf Grund dieses gemeinsamen Gebietsbezugs ist die Intensität der Bündelung von Mitteln aus dem Programm Soziale Stadt mit Mitteln aus diesen beiden Programmen vor Ort besonders hoch, wie auch die Ergebnisse der Dritten bundesweiten Befragung in den Programmgebieten der Sozialen Stadt zeigen. Des Weiteren werden in enger Kooperation mit dem Bundesministerium

für Arbeit und Soziales (BMAS) in dem Programm „Beschäftigung, Bildung und Teilhabe vor Ort" Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) zu Gunsten von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen sowie für Maßnahmen der Lokalen Ökonomie in den Programmgebieten der Sozialen Stadt eingesetzt. Dabei handelt es sich um Restmittel der auslaufenden EU-Strukturfondsperiode.

Daneben gibt es weitere Programme, die sich nicht ausdrücklich auf diese Gebietskulisse beziehen, aber auf Grund ihrer inhaltlichen Ausrichtung ebenfalls für die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Fördergebieten des Programms Soziale Stadt bedeutsam sind und in diesen Gebieten – je nach örtlicher Problemsituation und örtlichem Bedarf – genutzt werden. Dazu zählen etwa beschäftigungspolitische Programme aus dem Bereich des BMAS, Programme zur Förderung der Integration von Zuwanderern aus dem Bereich des Bundesministeriums des Innern sowie jugendpolitische Programme des BMFSFJ.

7. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass bei besserer Mittelbündelung sowie stärkerer Beteiligung anderer Bundesressorts Einsparungen im Bundeshaushalt – Einzelplan 12 – für nichtinvestive Zwecke des Programms Soziale Stadt möglich wären?

Die Bundesregierung strebt angesichts des hohen Problemdrucks in den Fördergebieten des Programms Soziale Stadt eine weitere Verstärkung des fachübergreifenden Zusammenwirkens bei Bund, Ländern und Gemeinden an, um u. a. durch Mittelbündelung eine noch wirksamere Unterstützung für diese Gebiete gewährleisten zu können.

Für die in der Antwort zu den Fragen 1 und 2 genannten nicht-investiven Bestandteile der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen kommt eine Finanzierung durch andere Ressorts allerdings nicht in Betracht.

8. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung zur besseren Mittelbündelung sowie einer besseren Abstimmung der Förderprogramme geplant?

Wie in der Antwort zu den Fragen 5 und 6 dargelegt, findet bereits heute, sowohl bei der Mittelbündelung als auch bei der Programmabstimmung, eine intensive Zusammenarbeit mit den fachlich betroffenen Bundesressorts statt, die zukünftig aufgabenbezogen noch weiter intensiviert wird. Dies gilt beispielsweise für die Aufstellung und Umsetzung des Nationalen Integrationsplans mit dem Ziel einer verbesserten Integration von Zuwanderern auch in belasteten Stadtquartieren und für beschäftigungspolitische Programme etwa im Rahmen des Europäischen Sozialfonds in der neuen EU-Strukturfondsperiode.

Bundesfinanzhilfen und andere Bundesprogramme können allerdings nur Voraussetzungen für konkrete Problemlösungsstrategien vor Ort schaffen. Die Koordination und Bündelung geeigneter Programme und Maßnahmen muss – im Lichte der örtlichen Problemlagen sowie der Handlungspotenziale vor Ort und auf Grundlage fachübergreifender örtlicher Entwicklungskonzepte – in den Gemeinden bzw. den Fördergebieten der Sozialen Stadt erfolgen. Die Ergebnisse der Dritten bundesweiten Befragung in den Programmgebieten der Sozialen Stadt bestätigen die wichtige Rolle der Akteure auf der kommunalen Ebene, der Quartiersebene und der Ebene der Einzelprojekte für die Mittelbündelung.

9. Wird beim Einsatz von Fördermitteln für nichtinvestive Zwecke bei Projekten der Sozialen Stadt eine Quotierung entsprechend der originären Zuständigkeit vorgenommen?

   Wenn nein, sind Maßnahmen in dieser Richtung durch die Bundesregierung geplant?

Eine solche Quotierung wird nicht vorgenommen und ist auch für die Zukunft nicht vorgesehen. Eine bundesweite förmliche Quote zum Einsatz von Fördermitteln für einzelne Zwecke bei Projekten der Sozialen Stadt wäre angesichts der unterschiedlichen Problemstrukturen und Handlungsbedarfe in den einzelnen Ländern und Gemeinden, aber auch des unterschiedlichen Entwicklungsstandes der Maßnahmen in den Programmgebieten, schwierig festzulegen. So fallen nichtinvestive Maßnahmebestandteile, wie die vorbereitenden Planungen und die Erstellung von Entwicklungskonzepten, in der Anfangsphase der städtebaulichen Gesamtmaßnahmen regelmäßig in größerem Umfang an als in der späteren Durchführungsphase.

Eine solche Quotierung wäre zudem verfassungsrechtlich problematisch, da die Bundesfinanzhilfen nach Artikel 104b des Grundgesetzes für Gesamtmaßnahmen in den Fördergebieten bereitgestellt werden, während die Aufstellung und Durchführung der Förderprogramme sowie die Mittelbewilligungen für einzelne Projekte eigenverantwortlich durch die Länder und Gemeinden erfolgen (siehe hierzu Antwort zu den Fragen 1 und 2).

10. Warum ist eine nur geringe Beteiligung an der Durchführung des Programms Soziale Stadt vor allem des Innenressorts zu verzeichnen, wenn im Ergebnis der „Dritten bundesweiten Befragung“ festgestellt wird, dass ein wesentliches Merkmal der Programmgebiete – vor allem in Westdeutschland – ein hoher Anteil von Haushalten mit Migrationshintergrund ist?

Die Ergebnisse der „Dritten bundesweiten Befragung“ in den Programmgebieten der Sozialen Stadt zeigen die positive Entwicklung, dass die Zahl der Projekte im Handlungsfeld „Integration von Migrantinnen und Migranten“ in den letzten Jahren zugenommen hat: In mehr als der Hälfte der in die Befragung einbezogenen Quartiere zählt dieser Bereich bereits zu den Handlungsschwerpunkten. Die Zuständigkeiten für Integrationsmaßnahmen liegen auf der örtlichen Ebene häufig nicht bei den Innenressorts, sondern in anderen Verwaltungsbereichen, wie etwa Integrationsstellen. Auch auf Länderebene sind überwiegend nicht die Innenministerien, sondern andere Ressorts für die Integration von Zuwanderern zuständig. Zugleich wird aus den Ergebnissen der „Dritten bundesweiten Befragung“ deutlich, dass Integrationsaufgaben zunehmend als ressortübergreifendes Erfordernis erkannt und auch von anderen Ressorts wahrgenommen werden, also nicht mehr allein oder vorrangig den Integrationsstellen überlassen bleiben.

11. In welchem Umfang werden Mittel aus dem Programm Soziale Stadt für die Integration von Migrantinnen und Migranten eingesetzt?

Zum Anteil von Projekten im Handlungsfeld „Integration von Migrantinnen und Migranten“ wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen. Angaben zum Umfang der hierfür aus dem Programm Soziale Stadt oder aus anderen Finanzierungsquellen eingesetzten Mittel liegen nicht vor. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Fördermaßnahmen in den Programmgebieten der Sozialen Stadt auf eine Verbesserung der Lebensbedingungen aller Quartiersbewohner zielen, viele Maßnahmen also der einheimischen wie der zugewanderten Bevölkerung zu Gute kommen. Eine Aufschlüsselung der insgesamt auf einzelne Bevölkerungsgruppen entfallenden Anteile an den Mitteln des Programms Soziale Stadt ist insoweit nicht möglich.

12. Auf welche Höhe belaufen sich insgesamt die Kosten für die Einrichtung und Unterhaltung der Vor-Ort-Büros und wie verteilen sich diese Kosten auf die einzelnen Bundesressorts?

Angaben zu den Gesamtkosten des Quartiersmanagements in den derzeit rund 430 Programmgebieten der Sozialen Stadt und den möglichen Kostenbeiträgen Dritter, etwa auch aus anderen Förderprogrammen, liegen der Bundesregierung nicht vor. Die Bundesmittel für das Programm Soziale Stadt werden den Ländern, wie in der Antwort zu den Fragen 1 und 2 dargelegt, jährlich für Gesamtmaßnahmen in den Fördergebieten und nicht für einzelne Maßnahmebestandteile oder Projekte zugewiesen.

13. Welche Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung zu ergreifen, um weitere Mittel für nichtinvestive Maßnahmen außerhalb der Programmmittel der Sozialen Stadt zu gewinnen?

Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen. Darüber hinaus soll im Rahmen von Modellvorhaben innerhalb des Programms Soziale Stadt der Aufbau tragfähiger Partnerschaften gefördert werden (siehe hierzu Antwort zu Frage 14), in die andere beteiligte Akteure und Institutionen finanzielle und personelle Ressourcen einbringen.

14. Welche Kriterien müssen für den Einsatz von Mitteln aus dem Programm Soziale Stadt bei nichtinvestiven Maßnahmen vorliegen?

Nichtinvestive Maßnahmebestandteile im Rahmen der Städtebauförderung sind insbesondere die in der Antwort zu den Fragen 1 und 2 genannten Aktivitäten zur Vorbereitung und Begleitung der investiven Erneuerungsmaßnahmen in den Programmgebieten, einschließlich der Beteiligung, Aktivierung und Qualifizierung der Bewohnerschaft und anderer Akteure im Quartier. Im Rahmen von Modellvorhaben der Sozialen Stadt ist im Bundeshaushaltsplan – Einzelplan 12 – seit dem Programmjahr 2006 durch Haushaltsvermerk zusätzlich auch ein Mitteleinsatz für Zwecke wie Spracherwerb, Verbesserung von Schul- und Bildungsabschlüssen, Betreuung von Jugendlichen in der Freizeit sowie im Bereich der lokalen Ökonomie zugelassen. Gemäß Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern sind in diesem Rahmen Vorhaben förderfähig, die die Ziele des integrierten Entwicklungskonzepts unterstützen und ohne die Förderung nicht oder nicht im vorgesehenen Umfang verwirklicht werden könnten. Die Bundesmittel können auch für die Erarbeitung verbindlicher Konzepte und Absprachen der Gemeinden eingesetzt werden, die die Grundlage für die Förderung einzelner Modellvorhaben schaffen sollen.

Die Einführung der Modellvorhaben mit erweitertem Förderspektrum ist eine Konsequenz aus den Ergebnissen der Zwischenevaluierung des Programms Soziale Stadt im Jahr 2004 (siehe hierzu Antwort zu Frage 17) und entspricht dem Beschluss des Deutschen Bundestages „Stadtentwicklungspolitik ist moderne Struktur- und Wirtschaftspolitik“ vom 29. Juni 2006 (Bundestagsdrucksache 16/1890), wonach die Bündelung von Fördermöglichkeiten mit stadträumlichem Bezug in den Programmgebieten der Sozialen Stadt verstärkt werden soll.

15. Gibt es bei der Vergabe von Mitteln aus dem Programm Soziale Stadt für nichtinvestive Zwecke eine prozentuale Höchstgrenze?

    Wenn ja, wo liegt diese?

    Wenn nein, ist die Einführung einer solchen vorgesehen?

Eine prozentuale Vorgabe des Bundes zur Vergabe von Mitteln für einzelne Zwecke oder Projekte durch Länder oder Gemeinden gibt es nicht. Sie ist aus den in der Antwort zu Frage 9 im Hinblick auf eine Mittelquotierung genannten Gründen auch künftig nicht vorgesehen. Im Übrigen ist die Bundesregierung bei der Mittelvergabe an die verantwortlichen Länder an die Vorgaben der Finanzverfassung gebunden.

16. Wie definiert die Bundesregierung die Kriterien für die Beendigung der Förderung aus dem Programm Soziale Stadt?

Die Förderung von Maßnahmen in den Programmgebieten der Sozialen Stadt ist – wie bei allen Bundesfinanzhilfeprogrammen der Städtebauförderung – auf einen begrenzten Zeitraum ausgerichtet. Durch die Förderung sollen die Lebensbedingungen in den Programmgebieten verbessert und zugleich nachhaltige Strukturen geschaffen und dauerhaft selbsttragende Prozesse zur Stabilisierung und weiteren Aufwärtsentwicklung der Quartiere in Gang gesetzt werden. Dies kann in den einzelnen Programmgebieten – je nach örtlicher Problemlage – in unterschiedlichen Zeiträumen erreicht sein. Eine bundeseinheitliche Definition oder sonstige verbindliche Vorgaben von Bundesseite gibt es nicht.

17. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Vergabe von Fördermitteln aus dem Programm Soziale Stadt an den Nachweis einer Evaluierung zu knüpfen?

    Wenn nein, wie will die Bundesregierung das Programm Soziale Stadt auf andere Weise evaluieren?

Eine Evaluation des Einsatzes der Bundesfinanzhilfen ist seit Inkrafttreten der Föderalismusreform durch Artikel 104b des Grundgesetzes verbindlich gefordert. Bereits vorher haben Bund und Länder Evaluierungen des Programms Soziale Stadt durchgeführt. Die erste Zwischenevaluierung auf Bundesebene wurde im Jahr 2004 vorgelegt. Auch die Aktivitäten der Bundestransferstelle, u. a. die Befragungen in den Programmgebieten, dienen der Evaluierung. Durch Haushaltsvermerk ist im Bundeshaushalt – Einzelplan 12 – zugelassen, dass in allen Programmbereichen der Städtebauförderung 0,2 Prozent des jährlichen Verpflichtungsrahmens der Bundesfinanzhilfen für Forschungsvorhaben und Evaluierung eingesetzt werden.

18. Wurden die Ergebnisse der „Dritten bundesweiten Befragung in den Programmgebieten der Sozialen Stadt“ mit allen beteiligten Bundesressorts ausgewertet?

    Wenn ja, zu welchen Ergebnissen hat dies geführt?

    Wenn nein, warum nicht?

Die Ergebnisse der „Dritten bundesweiten Befragung“ in den Programmgebieten der Sozialen Stadt wurden im Hinblick auf die Partnerprogramme anderer Bundesministerien mit gleicher Gebietskulisse insbesondere mit dem BMFSFJ ausgewertet. Die Ergebnisse der Befragung u. a. zur verstärkten Nutzung von örtlichen Netzwerken und Kooperationsbeziehungen und zur Beteiligung der lokalen Ökonomie sind bedeutsam für die weitere Entwicklung des Programms Soziale Stadt, aber auch für die Ausgestaltung der Programme des Europäischen Sozialfonds in der neuen EU-Strukturfondsperiode.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333